



REPUBLICA DE PANAMÁ Provincia de Coclé
GOBIERNO NACIONAL
RECIBIDO
Por: [Signature]
Fecha: 26-12-24
Hora: 10-09 AM

Procuraduría de la Administración
Secretaría Provincial de Coclé

MINISTERIO DE GOBIERNO

Penonomé, 23 de diciembre de 2024.

C-SPC-011-24.

Ingeniero
Irving González Martínez
Gobernador de Coclé
Ciudad de Penonomé
E. S. D.



Ref. Funciones del Gobernador y Vicegobernador

Respetado señor Gobernador:

Esta secretaría provincial de Coclé de la Procuraduría de la Administración, recibió Nota MG-GC-687-24 de 2 de diciembre de 2024, en la que consulta, ¿cuáles son las competencias del gobernador, así como de la vicegobernadora?.

1. CRITERIO JURÍDICO PREVIO SOBRE NUESTRA FUNCIÓN INSTITUCIONAL DE BRINDAR ASESORÍA LEGAL.

En relación al contenido de su consulta, debo expresar que de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 del 31 de julio del 2000, el ejercicio de nuestra atribución constitucional y legal de servir de consejero jurídico, está limitada a los servidores públicos administrativos que consultaren respecto a la interpretación de determinada ley o el procedimiento administrativo a seguir en un caso en particular.

Ahora bien, desde un marco de educación informal, y en aras de contribuir a nuestra misión legal (numeral 6, artículo 3 de la ley 38 del 2000) de brindar orientación administrativa, procedemos a extender algunas consideraciones generales, dejando en claro que con esto no estamos adelantando ningún criterio sobre el particular, por lo tanto indicamos también que la respuesta que ofrece esta Secretaría Provincial de la Procuraduría de la Administración a su interrogante, no constituye un pronunciamiento de fondo ni de carácter vinculante dentro de cualquier proceso que se surta en alguna instancia jurisdiccional.

2. CONSIDERACIONES GENERALES DE LO CONSULTADO.

La interrogante planteada, nos lleva a entender que debemos enfocar la consulta, relacionada a la competencia que tiene tanto el Gobernador como la Vicegobernadora, en tal sentido, iniciaremos con el primer aspecto.

Por ello, debemos exteriorizar que la Constitución Política de la República de Panamá, en su artículo 252 establece que *“En cada Provincia habrá un Gobernador de libre nombramiento y remoción del Órgano Ejecutivo, quien será representante de éste en su circunscripción. Cada Gobernador tendrá un suplente designado también por el Órgano Ejecutivo”*.

Desde un desarrollo legal, el artículo 2 de la Ley 2 de 1987, refiere que:

Artículo 2. El Gobernador es el representante del Órgano Ejecutivo en su respectiva provincia y tendrá la responsabilidad de inspeccionar la labor de las entidades públicas, tanto las del Gobierno Central como las descentralizadas, en lo referente a políticas, planes y programas de su circunscripción, de modo que sean consistentes con las acciones nacionales, sectoriales y provinciales de desarrollo económico y social que adopte el Gobierno Nacional.

El Gobernador es la máxima autoridad de la Administración Pública provincial y, por delegación, jefe superior en materia de policía dentro de la provincia. El Ministerio de Gobierno y Justicia coordinará sus labores.

Regresando al artículo constitucional arriba citado, se expresa que la Ley determinará las funciones y deberes de los Gobernadores, de tal manera que el artículo 4 de la Ley 2 de 2 de junio de 1987, modificado por la Ley 19 de 6 de agosto de 1992 y la Ley 37 de 29 de julio de 2009, establecen las atribuciones del Gobernador.

Artículo 4. Los Gobernadores tendrán las siguientes atribuciones, entre otras.

1. Representar al Órgano Ejecutivo en su circunscripción;
2. Coordinar y evaluar la función administrativa del Gobierno Central y de las entidades autónomas y semiautónomas, en la provincia donde ejerzan sus funciones
3. Coordinar las relaciones de los municipios que integren la provincia respectiva;



4. Inspeccionar, supervisar y coordinar las actividades de los establecimientos públicos del Gobierno Central y de las entidades autónomas y semiautónomas que funcionen en la provincia, así como las obras públicas que se construyan en la provincia con fondos públicos y dar cuenta de su estado al Órgano Ejecutivo,
5. Presentar trimestralmente al Órgano Ejecutivo un informe sobre la administración a su cargo y recomendar las reformas que en ella convenga introducir;
6. Cumplir y hacer cumplir la Constitución y leyes de la República, los decretos y órdenes del Órgano Ejecutivo, así como las decisiones de los organismos administrativos competentes;
7. Velar por la conservación del orden público en la provincia, para lo cual recibirán el apoyo de las otras autoridades que funcionen en visitar periódicamente los distritos de su circunscripción para supervisar los trabajos de las oficinas y dependencias públicas del Gobierno Central y de las entidades autónomas y semiautónomas y establecer la debida coordinación con los alcaldes;
8. Coordinar y fiscalizar la labor de la respectiva Junta Técnica Provincial;
9. Coordinar con la Contraloría General de la república y los Ministerios de Planificación y Política Económica y Hacienda y Tesoro el manejo de los fondos destinados a inversiones, salvo aquellas partidas y obras cuya coordinación y manejo corresponda a los municipios y a las juntas comunales;
10. Juramentar a los extranjeros a quienes se haya expedido Carta de Naturaleza, según lo disponga la ley;
11. Dar posesión a los servidores públicos nombrados, que no deban realizar esta diligencia ante otro funcionario público por disposición de la ley;
12. Suspender a los alcaldes bajo su jurisdicción que se negaren a cumplir y hacer cumplir la Constitución y leyes de la República, los acuerdos municipales, los decretos y órdenes del Órgano Ejecutivo y las decisiones u órdenes de los tribunales de justicia y organismos administrativos competentes y dar cuenta inmediata de dicha suspensión al Ministro de Gobierno y Justicia para lo que hubiere lugar. Ésta suspensión no podrá durar más de treinta días;
13. Recomendar al Órgano Ejecutivo la remoción de aquellos alcaldes que no cumplan con los deberes de su cargo, observen mala conducta pública o trabajen a desgano o sin una real identificación con el Gobierno Nacional;



14. Conocer en primera instancia, en los actos que no constituyan delitos, que deban sancionar las autoridades de policía, de las infracciones cometidas por los alcaldes de su respectiva circunscripción territorial, para juzgarlos según el caso y aplicarles la sanción que corresponda de acuerdo con las disposiciones legales vigentes. La segunda instancia se surtirá ante el Ministro de Gobierno y Justicia;
15. Convocar a los alcaldes municipales de sus provincias, con la periodicidad que consideren oportuna, pero por lo menos una vez al año, para coordinar las actividades del Gobierno Nacional con la de los gobiernos municipales, con base en las experiencias adquiridas;
16. Coordinar, en caso de calamidad pública, con las otras dependencias de la región afectada, el control de la situación, mientras dure la urgencia;
17. Conceder licencia y vacaciones a los alcaldes de sus respectivas provincias y llamar, en su orden, a sus suplentes, para ejercer el cargo. Por falta transitoria del alcalde y sus suplentes, el gobernador designará un suplente interino, que cumplirá las funciones en tanto se presenten los titulares o se nombren sus reemplazos;
18. Atender y resolver, las peticiones, consultas y quejas que se le presenten, dentro de un plazo no mayor de treinta días;
19. Sancionar a los que le faltaren el respeto en el ejercicio de sus funciones o por razón de ellas, de acuerdo con las disposiciones vigentes;
20. Remitir al Órgano Ejecutivo, una vez posesionados del cargo, una copia del inventario que deben formar del archivo, muebles y enseres de la oficina y demás bienes nacionales que estén bajo su custodia y administración;
21. Conocer, en segunda instancia, de los recursos de apelación que se interpongan contra las decisiones, multas y sanciones disciplinarias de policía, que impongan los alcaldes como funcionarios de primera instancia;
22. Conocer del recurso extraordinario de revisión administrativa que se interponga contra decisiones de autoridades municipales, proferidas en segunda instancia;
23. Requerir el concepto del Ministerio Público en los asuntos de policía correccional de que conozcan;



24. Revocar los actos de sus subalternos que sean contrarios a las leyes y órdenes de sus superiores, a menos que en revisión, revocatoria o anulación corresponda a otra autoridad, según la ley;
25. Visitar los establecimientos carcelarios de la provincia, con el objeto de determinar las condiciones de los mismos, así como salvaguardar la integridad física y moral de los detenidos;
26. Preparar con la Junta Técnica de su provincia el anteproyecto de presupuesto de obras públicas e inversiones de su respectiva jurisdicción, y someterlo a la aprobación del respectivo Consejo Provincial;
27. Coadyuvar con las autoridades pertinentes en la conservación y preservación de los bosques nacionales, las reservas forestales establecidas por ley, la fauna silvestre y demás recursos naturales ubicados en el territorio de la provincial;
28. Recomendar a la Dirección Nacional de Reforma Agraria las tierras nacionales que puedan ser adjudicadas a título gratuito a las familias campesinas de bajos recursos económicos;
29. Consultar al Consejo Provincial sobre los asuntos que consideren convenientes;
30. Recomendar a las autoridades municipales y nacionales, los estudios y programas que estimen necesarios para el desarrollo económico y social de la provincia;
31. Proponer al Órgano Ejecutivo la creación de empleos y servicios necesarios para el adecuado funcionamiento de la gobernación a su cargo;
32. Rendir los informes que les sean solicitados por el respectivo Consejo Provincial;
33. Presentar anualmente al Consejo Provincial una memoria de su gestión y remitir copia de la misma al órgano Ejecutivo.
34. Comunicar al consejo Provincial las informaciones obtenidas de los Ministros de Estado, Gerentes o Directores Generales de las instituciones descentralizadas y jefes de las dependencias provinciales de las mismas, sobre la ejecución de las obras presupuestadas; y
35. Todas aquellas otras funciones que le asignen la ley o el Órgano Ejecutivo.



Es importante mantener una connotación, en cuanto a su consulta, porque su interrogante gira en torno al término competencia, y en ese sentido desde un marco jurídico, debemos tener en cuenta que el artículo 234 del Código Judicial la define como “la facultad de administrar justicia en determinadas causas”.

Precisamente existen diversas normativas, que le dan facultad a los Gobernadores de atender algunos asuntos jurídicos, entre lo que resaltamos los siguientes:

- Decreto Ejecutivo 640 de 27 de diciembre de 2006 “Por el cual se expide el reglamento de tránsito vehicular de la República de Panamá, artículo 207

Artículo 207. Los procesos administrativos sobre accidentes de tránsito se tramitarán en dos instancias; la primera ante el Juzgado de Tránsito y la segunda instancia ante la Autoridad Municipal correspondiente. En los lugares donde no existan Juzgados de Tránsito, la primera instancia la constituye la Autoridad Municipal y **la segunda instancia la Gobernación de la Provincia.** (El subrayado es nuestro)

- Artículo 862 del Código Administrativo de Panamá

Artículo 862. **Son jefes de Policía, el Presidente de la República en todo el territorio de ésta, los Gobernadores en sus Provincias,** los Alcaldes en sus Distritos, los Corregidores en sus Corregimientos y Barrios, los jueces de Policía Nocturnos cuando estén en servicio, los Regidores en sus Regidurías y los Comisarios en sus secciones. (El subrayado es nuestro)

- Artículo 31 de la Ley 55 de 1973, por la cual se regula un cobro de varios tributos municipales.

Artículo 31. Los Alcaldes del Distrito conocerán las infracciones a las disposiciones del presente Capítulo y aplicará las sanciones correspondientes. **Las resoluciones de los Alcaldes serán apelables en efecto suspensivo ante la Gobernación Respectiva...** (El subrayado es nuestro)

- Artículo 8 de la Ley 19 de 1992.



Artículo 8: Se instituye el recurso extraordinario de revisión administrativa, del que conocerán los gobernadores de provincia para revocar decisiones expedidas en segunda instancia por autoridades municipales en materia correccional o por razón de los juicios de policía de que trata el Libro III del Código Administrativo y la Ley 112 de 30 de diciembre de 1974.

El recurso extraordinario de revisión administrativa procederá cuando:

1. La decisión recurrida hubiese sido dictada por órgano o autoridad sin competencia para ello;
2. La decisión recurrida se fundamente en declaraciones falsas o en pruebas insuficientes;
3. No se hubiesen cumplido los trámites esenciales del procedimiento establecido por la ley aplicable;
4. Así se disponga en una ley especial;
5. Al dictarse la decisión se hubiere incurrido en manifiesto error de hecho, que resulte de los documentos incorporados al expediente y que haya afectado en forma directa la decisión recurrida; y
6. La decisión se hubiere dictado como consecuencia de los hechos tipificados en los Capítulos II y III del Título X del Libro II del Código Penal, sin perjuicio de la responsabilidad penal correspondiente.

Por último, en relación a las competencias de los Gobernadores, quisiéramos importante destacar el marco de aplicación de la Ley 38 de 2000, para lo cual es pertinente transcribir su artículo 37, a renglón seguido, esto en relación al cumplimiento que debe hacer todo servidores público, en la cual incluye a los Gobernadores de provincia:

“Artículo 37: Esta Ley se aplica a todos los procesos administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal, sea de la administración central, descentralizada o local, incluyendo las empresas estatales, salvo que exista una norma o ley especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas. En este último supuesto, si tales leyes especiales contienen lagunas sobre aspectos básicos o trámites importantes contemplados en la presente Ley, tales vacíos deberán superarse mediante la aplicación de las normas de esta Ley”.



En igual sentido, el primer Artículo del Libro Segundo, “Del Procedimiento Administrativo General”, que corresponde al numero 34 de la Ley 38 de 2000, dice lo siguiente:

“Artículo 34: Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición.

Las actuaciones de los servidores públicos deberán estar presididas por los principios de lealtad al Estado, honestidad y eficiencia, y estarán obligados a dedicar el máximo de sus capacidades a la labor asignada.”

En cuanto a la competencia y funciones de los Vicegobernadores, ni la Constitución y la Ley han desarrollado nada al respecto, pero debemos partir en este análisis lo que nos plantea el artículo 1 de la Ley 2 de 1987, al expresar lo siguiente:

Artículo 1. Habrá en cada provincia un Gobernadores, que será de libre nombramiento y remoción del Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia, quien coordinará sus labores y al cual estará supeditado.

Cada Gobernador tendrá un suplente designado en igual forma por el Órgano Ejecutivo, quien lo remplazará cuando éste lo designare.

En ese desarrollo del artículo recién citado, a los suplentes, le corresponderá ejercer el cargo del titular, durante las ausencias de éste, ya sea por vacaciones o licencias.

Siguiendo el orden de ideas, la ausencia se puede definir como la no presencia en un lugar, el alejamiento del mismo como el alumno que falta a clases, el trabajador que no concurre al sitio de trabajo en el día y horario de labor, donde esta ausencia puede ser: temporal (transitoria, provisional, de duración más o menos limitada) o permanente (con tiempo, duradero en el tiempo, de actuación incesante, con destino y futuro fijo) (Cfr. CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de



Derecho Usual, 21° dic., tomos I, VI, y VIII, Edit. Heliasta S.R.L., Buenos Aires, Argentina: 1989, p.gs. 414, 215 y 31 respectivamente.

En nuestra legislación el Código Administrativo hace referencia a las ausencias de los servidores públicos en Capítulo V° sobre "Licencias, Excusas y Renuncias, Faltas Temporales y Absolutas" del Título VI sobre "Administración Pública" al señalar en los artículos 813 y 823, lo siguiente:

Artículo 813. Toda licencia da lugar a una falta temporal que se llena con el respectivo suplente, a menos que el que concede la licencia a otro empleado tenga derecho a libre nombramiento o remoción y quiera nombrar un interino mientras dure la licencia. (El resaltado es nuestro)

Artículo 823. Son faltas absolutas las que provienen de renunciaciones o excusas admitidas; de destitución o de declaratoria de vacante.

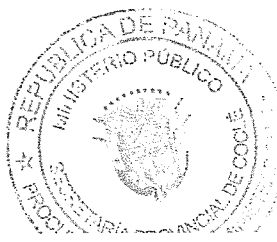
Por regla general, las faltas absolutas en empleados de elección popular se llenan por los suplentes y **en los demás, por nueva elección; pero mientras esto se verifique, entrarán a funcionar los suplentes.** (El resaltado es nuestro)

Así entonces, podemos decir que existe una evidente relación entre los términos vacaciones y ausencia, pues podemos decir que por la ausencia del funcionario principal, ya sea por licencias, vacaciones u otros lo remplazará el suplente; por ello, el concepto de ausencia alude a la terminología general, y las licencias, vacaciones refieren a las causas específicas de la separación del cargo.

Ahora bien, el suplente, es quien sustituye o reemplaza en un cargo público al principal por razón de licencias, vacaciones, o cualquier otra causa que origine su separación del cargo, tal como lo describen los artículos recién citados.

Teniendo esta base, consideramos importante destacar el desarrollo, que se hizo en la Consulta C-SAM-06-2020, del 19 de febrero de 2020, del señor Procurador de la Administración, al señalar en parte de ella, lo siguiente:

“Lo anterior, también tiene sustento en el “Manual de Organización y Funciones del Ministerio de Gobierno” del año 2013, aprobado por DIPRENA/DOE/Nº. 2509 del 13 de diciembre de 2013, Departamento de Organización del Estado de



la Dirección de Presupuesto de la Nación, del Ministerio de Economía y Finanzas;
el cual señala el objetivo y funciones del Vice Gobernador, así:

Vice Gobernación

Objetivo

Colaborar con el Gobernador en el planeamiento, dirección, coordinación, control y supervisión de los programas, proyectos y políticas que se ejecutan en la Gobernación de Panamá.

Funciones

- Asistir al Gobernador (a) en sus funciones.
- Reemplazarlo en sus ausencias temporales y representarlo por delegación en actos oficiales.
- Presidir los eventos de la lotería designado por el Gobernador (a).
- Realizar otras funciones que competen al ámbito de su responsabilidad y que le sean asignadas por su superior jerárquico.” (El resaltado es nuestro)

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente, con base en lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema consultado, no obstante, debemos reiterar que nuestra opinión no constituye un pronunciamiento de fondo, o un dictamen jurídico concluyente, que determine una posición vinculante en cuanto al tema objeto de su consulta.

De usted,



Elvin A. Aguilar Rodríguez
Secretario Provincial de Coclé.
Procuraduría de la Administración.

